Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2014–2015

33 872 Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving)

Nr. 8

NOTA VAN WIJZIGING

Ontvangen 19 december 2014

Het voorstel van wet wordt als volgt gewijzigd:

A

De considerans komt te luiden:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is om de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht aan te vullen met bepalingen gericht op kwaliteitsbevordering en versterkte samenwerking in de uitvoering van taken en bevoegdheden inzake in het bijzonder de omgevingsvergunning en de handhaving van het bepaalde bij of krachtens enkele wetten op het gebied van het omgevingsrecht met als doel de resultaten van het proces van kwaliteitsbevordering en versterkte samenwerking wettelijk te borgen en daarmee de fragmentatie en de vrijblijvendheid in de samenwerking verder te beperken.

B

In artikel I, onderdeel A, wordt «1,1» vervangen door: 1.1 en wordt «artikel 5.8» vervangen door: artikel 5.3.

C

Artikel I, onderdeel E, komt te luiden:

E

Paragraaf 5.2 komt te luiden:

§ 5.2 Kwaliteitsbevordering en samenwerking

Artikel 5.3

1. gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders van de gemeenten die behoren tot een regio als bedoeld in artikel 8 van de Wet

kst-33872-8
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2014

veiligheidsregio's of tot een kring van daartoe bij regeling van Onze Minister en van Onze Minister van Veiligheid en Justitie aangewezen gemeenten, stellen voor die regio of kring, onderscheidenlijk voor meerdere regio's, onderscheidenlijk kringen, een omgevingsdienst in in het belang van een doelmatige en doeltreffende uitvoering en handhaving van het bepaalde bij of krachtens de betrokken wetten door gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders van de betrokken gemeenten.

2. Het werkgebied van een omgevingsdienst komt overeen met het werkgebied van een of meer regio's als bedoeld in artikel 8 van de Wet veiligheidsregio's of met het grondgebied van een kring van aangewezen gemeenten als bedoeld in het eerste lid.

3. Een omgevingsdienst is ingesteld als openbaar lichaam, als bedoeld in artikel 8, eerste lid, juncto artikel 52, eerste lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen door gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders van de betrokken gemeenten, en juncto artikel 74, eerste lid, van die wet, indien waterschappen mede een omgevingsdienst instellen.

4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden taken als bedoeld in het eerste lid aangewezen die in ieder geval in het verband van een omgevingsdienst worden uitgevoerd. Daarbij kan worden bepaald dat taken waarvoor een bijzondere deskundigheid is vereist, uitsluitend door bij die maatregel aangewezen omgevingsdiensten worden uitgevoerd.

Artikel 5.4

1. Om een goede kwaliteit van de uitvoering en handhaving van het bepaalde bij of krachtens de betrokken wetten door omgevingsdiensten te waarborgen,

a. stellen provinciale staten, gehoord Onze Minister en het College van procureurs-generaal, bij verordening regels over de uitvoering en handhaving van de taken, bedoeld in artikel 5.3, vierde lid, eerste en tweede volzin, die in opdracht van gedeputeerde staten worden uitgevoerd, en

b. stelt de gemeenteraad, gehoord gedeputeerde staten, bij verordening regels over de uitvoering en handhaving van de taken, bedoeld in artikel 5.3, vierde lid, eerste volzin, niet zijnde taken als bedoeld in de tweede volzin, die in opdracht van burgemeester en wethouders worden uitgevoerd.

2. gedeputeerde staten dragen er zorg voor dat de regels, bedoeld in het eerste lid, onder a, uniform zijn voor de taken, bedoeld in artikel 5.3, vierde lid, tweede volzin, op het niveau van de met die taken belaste omgevingsdiensten. Gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders dragen er zorg voor dat de regels voor de taken, bedoeld in artikel 5.3, vierde lid, eerste volzin, niet zijnde taken als bedoeld in de tweede volzin, uniform zijn op het niveau van de met die taken belaste omgevingsdienst.

3. Met het oog op de uniformiteit van de regels, bedoeld in het tweede lid, dragen de bestuursorganen die zijn belast met de voorbereiding van die regels, zorg voor de onderlinge afstemming tussen de aangewezen omgevingsdiensten, als bedoeld in artikel 5.3, vierde lid, tweede volzin, onderscheidenlijk binnen de omgevingsdienst.

4. Bij regeling van Onze Minister kunnen gevallen worden aangewezen, waarin voldoende zorg is gedragen voor uniformiteit, als bedoeld in het tweede lid, en afstemming als bedoeld in het derde lid, niet is vereist.

Artikel 5.5

De betrokken bestuursorganen dragen zorg voor een goede kwaliteit van de uitvoering en handhaving van het bepaalde bij of krachtens de betrokken wetten voor andere taken dan de taken, aangewezen bij of krachtens artikel 5.3, vierde lid. Provinciale staten, onderscheidenlijk de

gemeenteraad, kunnen, gehoord Onze Minister en het College van procureurs-generaal, onderscheidenlijk gedeputeerde staten, regels stellen over de uitvoering en handhaving in opdracht van gedeputeerde staten, onderscheidenlijk van burgemeester en wethouders.

Artikel 5.6

1. In opdracht van Onze Minister en Onze betrokken Ministers wordt iedere drie jaar onderzoek gedaan naar de doeltreffendheid van de regels bedoeld in artikel 5.4, eerste lid, en de wijze waarop wordt zorg gedragen, bedoeld in artikel 5.5.

2. Indien naar het oordeel van Onze Minister en Onze betrokken Ministers komt vast te staan dat de regels, bedoeld in artikel 5.4, eerstel lid, onvoldoende doeltreffend zijn, onderscheidenlijk dat de zorg, bedoeld in artikel 5.5, onvoldoende doeltreffend is, kunnen die regels bij algemene maatregel van bestuur worden gesteld.

3. Bij de maatregel, bedoeld in het tweede lid, kan worden bepaald dat de regels slechts gelden in daarbij aangewezen categorieën van gevallen. De maatregel bevat geen regels over activiteiten als bedoeld in artikel 2.2.

4. Bij regeling van Onze Minister kunnen, in overeenstemming met Onze betrokken Ministers, nadere regels worden gesteld over het bepaalde bij de maatregel, bedoeld in het eerste lid.

Artikel 5.7

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden in het belang van een doelmatige uitvoering en handhaving van het bepaalde bij of krachtens de betrokken wetten, regels gesteld over:

a. een strategische en programmatische uitvoering en handhaving van het bepaalde bij of krachtens de betrokken wetten door de betrokken bestuursorganen;

b. een onderling afgestemde uitoefening van bevoegdheden met betrekking tot de uitvoering en handhaving, bedoeld onder a, en de daarmee samenhangende werkzaamheden tussen de bij de handhaving betrokken bestuursorganen en de onder hun gezag werkzame toezichthouders alsmede over de afstemming van deze werkzaamheden op de werkzaamheden van de instanties die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens de betrokken wetten;

c. over de prioriteitstelling bij de uitvoering en handhaving voor zover die prioriteitstelling van bovenregionaal belang is.

De maatregel bevat geen regels over activiteiten als bedoeld in artikel 2.2.

2. Bij regeling van Onze Minister kunnen, in overeenstemming met Onze betrokken Minister, nadere regels worden gesteld over het bepaalde bij de maatregel, bedoeld in het eerste lid.

3. Onze Minister draagt zorg voor de afstemming van de uitvoering van het bepaalde krachtens het eerste en tweede lid, voor zover die afstemming naar zijn oordeel van bovenprovinciaal belang is.

Artikel 5.8

1. Onze Minister, Onze betrokken Ministers en de betrokken bestuursorganen verstrekken aan elkaar en, voor zover deze gegevens noodzakelijk zijn voor de strafrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens de betrokken wetten, aan de instanties die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving van die wetten, de gegevens waarover zij beschikken in verband met de taken, bedoeld in artikel 5.3, vierde lid.

2. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen andere bestuursorganen en instanties dan die bedoeld in het eerste lid worden aangewezen, die bevoegd zijn uit eigen beweging en desgevraagd verplicht gegevens

waarover zij beschikken in verband met de taken, bedoeld in artikel 5.3, vierde lid, te verstrekken aan Onze Minister, Onze betrokken Ministers, gedeputeerde staten, burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van het waterschap, de krachtens deze wet door genoemde bestuursorganen aangewezen toezichthouders, het dagelijks bestuur van de omgevingsdiensten of de instanties die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens de betrokken wetten, voor zover deze gegevens noodzakelijk zijn voor een doelmatige bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens die wetten.

3. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over:

a. de gevallen waarin in ieder geval voldaan is aan de verplichting, bedoeld in het eerste lid, tot het verstrekken van gegevens en de wijzen waarop gegevens als bedoeld in het eerste of tweede lid, worden verstrekt;

b. het verwerken van persoonsgegevens, bedoeld in artikel 1, onderdeel b, van de Wet bescherming persoonsgegevens, door de bestuursorganen, toezichthouders, omgevingsdiensten en door de krachtens het tweede lid aangewezen andere organen en instanties, voor zover die gegevens noodzakelijk zijn voor de strafrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens de betrokken wetten, en

c. tussen wie en de wijze waarop de kosten worden verdeeld, die noodzakelijk verbonden zijn aan het uitvoeren van het bepaalde bij en krachtens dit artikel.

4. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat de bestuursorganen en instanties, bedoeld in het eerste en tweede lid, andere gegevens dan die waarover zij beschikken in verband met de taken, bedoeld in artikel 5.3, vierde lid, aan elkaar kunnen verstrekken. Op die gegevens zijn de regels uit het derde lid, onder b en c, van toepassing.

5. Bij regeling van Onze Minister kunnen, in overeenstemming met Onze betrokken Minister, nadere regels worden gesteld over het bepaalde bij de maatregel, bedoeld in het derde lid en vierde lid.

Artikel 5.9

1. gedeputeerde staten dragen binnen de provincie zorg voor de coördinatie van de uitvoering door de bevoegde bestuursorganen van het bepaalde bij of krachtens artikel 5.7.

2. Over de kwaliteit en doelmatigheid van de uitvoering en handhaving van het bepaalde bij of krachtens de betrokken wetten, bedoeld in artikel 5.7, en over de strafrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens de betrokken wetten, in de betreffende provincie, vindt regelmatig overleg plaats.

3. gedeputeerde staten stellen voor het in het tweede lid bedoelde overleg een of meer overlegorganen in. Op uitnodiging kunnen andere instanties, die belast zijn met de handhaving van het bepaalde bij of krachtens de betrokken wetten, deelnemen aan het overleg.

D

Artikel I, onderdeel G, komt te luiden:

G

In artikel 7.4 wordt «of 5.3» vervangen door: 5.3, vierde lid, 5.6, tweede lid, 5.7, eerste lid, of 5.8, tweede en derde lid,.

E

Artikel III komt te luiden:

Artikel III

1. In artikel 63, derde lid, van de Monumentenwet 1988, wordt «is hoofdstuk 5 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van toepassing, met uitzondering van artikel 5.2 en paragraaf 5.5 van die wet en, indien het een archeologisch monument betreft, met uitzondering van artikel 5.11 van die wet« vervangen door: zijn de artikelen 5.7, 5.8, 5.10 tot en met 5.16 en 5.18 tot en met 5.23 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van toepassing. Voorts zijn met betrekking tot de uitvoering en de handhaving van het bepaalde bij of krachtens hoofdstuk II, paragraaf 2, van deze wet de artikelen 5.3 tot en met 5.9 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van toepassing.

2. In de artikelen 95, eerste lid, van de Wet bodembescherming, 148, eerste lid, van de Wet geluidhinder, 90, eerste lid, van de Wet inzake de luchtverontreiniging, 18.1a, eerste lid, van de Wet milieubeheer en 7.1, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening wordt «Met betrekking tot de handhaving» vervangen door: Met betrekking tot de kwaliteit van de uitvoering en handhaving.

F

Artikel IV komt te luiden:

Artikel IV

Artikel 8.6 van de Waterwet komt te luiden:

Artikel 8.6

Met betrekking tot de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van het bij of krachtens de hoofdstukken 5 en 6 of krachtens artikel 10.1 bepaalde zijn de artikelen 5.7 en 5.8 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van toepassing.

G

Na artikel IX wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel X

1. Artikel 5.3, derde lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, zoals dat artikel komt te luiden na inwerkingtreding van deze wet, is niet van toepassing op een omgevingsdienst die op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet niet is ingesteld als openbaar lichaam als in dat lid bedoeld.

2. In gevallen als bedoeld in het eerste lid gelden de regels die voor omgevingsdiensten bij of krachtens de artikelen 5.3 tot en met 5.8 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, zoals deze komen te luiden na inwerkingtreding van deze wet, zijn gesteld, voor de gemeenten die onderdeel uitmaken van de omgevingsdienst.

3. Dit artikel vervalt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Toelichting

Algemeen

Bij brief van 26 augustus 2014[1] heb ik de Tweede Kamer geïnformeerd over de voortgang van de beantwoording van de vragen en opmerkingen

[1] Kamerstukken II 2013/14, 33 872, nr. 6.

in het verslag van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu van de Kamer over het wetsvoorstel Verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving, dat genoemde commissie op 11 april 2014 heeft uitgebracht[2]. In die brief gaf ik aan dat ik gelijktijdig met het verslag heb kennisgenomen van de kritiek van de VNG in haar brief van 3 april 2014 en van het IPO in zijn brief van 10 april 2014. Die kritiek had mij al tot de conclusie gebracht dat de bottom up processen bij gemeenten om voor alle taken te voldoen aan kwaliteitscriteria, meer tijd zou moeten worden gegund en dat in verband daarmee een nota van wijziging zou moeten worden overwogen. De opdracht van de VNG aan de commissie Wolfsen om het stelsel van omgevingsdiensten vanuit gemeentelijk perspectief te evalueren, was voor mij reden om het rapport van de commissie Wolfsen eerst af te wachten en om eerst daarna in overleg met de VNG en IPO te bezien welke aanpassingen van het wetsvoorstel dienstig zouden kunnen zijn.

De commissie Wolfsen heeft haar rapport medio september 2014 uitgebracht. Vervolgens is in bestuurlijk overleg tussen het Rijk, het IPO en de VNG het draagvlak gevonden voor een aantal aanpassingen van het wetsvoorstel Verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving, in samenhang met enkele andere (wettelijke) maatregelen. Hiermee kan een aanzienlijke vereenvoudiging van het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) worden bereikt, onder versterking van de aansluiting van het wetsvoorstel bij het sturingsconcept van de Omgevingswet (decentralisatie en vertrouwen), waarbij aan de bottom up processen bij de gemeenten meer tijd kan worden gegund zonder de in de afgelopen jaren geboekte resultaten in gevaar te brengen, terwijl tegelijkertijd de oorspronkelijke doelstellingen van het wetsvoorstel overeind blijven, te weten beperken van de fragmentatie, beëindiging van de vrijblijvendheid in de samenwerking en uitvoering en het verbeteren van de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving.

De belangrijkste aanpassingen en maatregelen, die hierna verder worden toegelicht, hebben betrekking op:

– Het onderbrengen van de Brzo-inrichtingen en inrichtingen met een RIE-4-installatie die nu nog onder het bevoegd gezag van de gemeenten[3] vallen, bij het provinciale bevoegd gezag, hetgeen er toe leidt dat (behoudens zes mijnbouwwerken voor de ondergrondse opslag van gevaarlijke stoffen waarvoor de Minister van Economische zaken bevoegd is) alle betrokken inrichtingen onder het bevoegd gezag van de provincie vallen en de Minister van Infrastructuur en Milieu als enige interbestuurlijk toezicht houdt op de uitvoering van VTH bij deze inrichtingen. Deze aanpassing vindt plaats door wijziging van het Besluit omgevingsrecht (en dus niet in deze nota van wijziging). De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht bevat in artikel 2.4, tweede lid, al de grondslag om dit in het Besluit omgevingsrecht te regelen.

– Het maken van een scherper onderscheid tussen de stelselverantwoordelijkheid van de Minister van Infrastructuur en Milieu en de uitvoeringsverantwoordelijkheden van gemeenten en provincies, hetgeen er toe leidt dat gemeenten en provincies zelf volledig verantwoordelijk zijn voor het waarborgen van een goede uitvoeringskwaliteit, waarbij het stellen van kwaliteitseisen voor de benodigde deskundigheid en minimumbeschikbaarheid alleen als ultimum remedium bij algemene maatregel van bestuur kan plaatsvinden.

– Het schrappen van een aantal wettelijke overleg- en verslagverplichtingen.

[2] Kamerstukken II 2013/14, 33 872, nr. 5.

[3] Het betreft circa 140 Brzo-inrichtingen en 14 niet-Brzo-inrichtingen met een RIE-4-installatie.

De voorgestelde aanpassingen van het wetsvoorstel in de nota van wijziging hebben overigens niet alleen betrekking op de inhoud van de betrokken artikelen maar ook op de volgorde daarvan in het wetsvoorstel.

Met name de overgang van het stellen van kwaliteitseisen voor de benodigde deskundigheid en minimumbeschikbaarheid op het niveau van een algemene maatregel van bestuur naar het stellen van die eisen op het niveau van het uitvoeringsverantwoordelijke bestuur, betekent een koerswijziging in het VTH-stelsel. Deze wijziging heeft ook gevolgen voor de provincies in hun rol van regisseur van de kwaliteitsverbeteringsprocessen bij gemeenten; deze rol hebben zij gedurende de afgelopen jaren met verve vervuld. Deze rol wordt met de inwerkingtreding van deze wet beëindigd. De verantwoordelijkheid hiervoor komt immers op het niveau van het uitvoeringsverantwoordelijke bestuursorgaan te liggen. Ook de rol van de provincies als interbestuurlijk toezichthouder op de gemeenten ondergaat verandering, omdat de kwaliteitseisen voor de benodigde deskundigheid en minimumbeschikbaarheid niet langer bij algemene maatregel van bestuur zullen worden gesteld. In plaats daarvan wordt een meer algemeen wettelijk kader voorgesteld, waarbij het vertrouwen centraal staat dat de kwaliteit van de uitvoering en handhaving vanuit de eigen uitvoeringsverantwoordelijkheid goed wordt geborgd. Bij de voorgestelde wijziging blijven echter het behoud en de verdere verbetering van de kwaliteit van uitvoering en (bestuursrechtelijke) handhaving voorop staan. Die kwaliteitsverbetering heeft de afgelopen jaren veel tijd en inzet gevraagd van gemeenten, provincies en Rijk. Daarnaast is kwaliteitsverbetering van belang voor de aanpak van de (middel)zware milieucriminaliteit, omdat deze mede afhankelijk is van een goede bestuursrechtelijke handhaving en toezicht. De commissie Mans wees daar in 2008 al op.

Daarom zijn er (wettelijke) waarborgen nodig om er voor te zorgen dat het reeds bestaande kwaliteitsniveau daadwerkelijk tenminste behouden blijft. Anders zouden alle moeite en investeringen voor niets zijn geweest. Deze waarborgen komen hierna aan de orde.

Deze nota van wijziging wordt uitgebracht mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie.

Onderdeel A

Met de wijziging van de considerans is het doel van het wetsvoorstel onderstreept.

Onderdeel C

Algemeen

In onderdeel C worden de artikelen 5.3 tot en met 5.9a van het ingediende wetsvoorstel vervangen door de voorgestelde artikelen 5.3 tot en met 5.9. Daarin worden achtereenvolgens geregeld: de omgevingsdiensten, de kwaliteit van uitvoering en handhaving door omgevingsdiensten, de kwaliteit van uitvoering en handhaving door gemeenten en provincies zelf, de mogelijkheid om de kwaliteit ultiem te borgen door middel van een algemene maatregel van bestuur, de eisen aan een adequaat uitvoerings- en handhavingsproces, de informatie-uitwisseling en de coördinerende rol van de provincies.

De in het ingediende wetsvoorstel opgenomen regeling van het Bestuurlijk Omgevingsberaad komt hiermee te vervallen evenals de (horizontale)verplichtingen tot rapportage over de kwaliteit van VTH en verslaglegging over afwijkingen door het bevoegd gezag van de adviezen

van de omgevingsdienst. Dit past in het sturingsconcept van decentralisatie en vertrouwen.

Artikel 5.3

In artikel 5.3, eerste lid, is de tekst van het voorgestelde artikel 5.8, eerste lid, aangepast. Er is een doel aan de instelling van omgevingsdiensten verbonden. Hiermee wordt het landsdekkende stelsel van omgevingsdiensten wettelijk geborgd. Eén omgevingsdienst kan overigens meer dan één (gehele) veiligheidsregio bestrijken, zoals bijvoorbeeld het geval is met de Omgevingsdienst Flevoland & Gooi- en Vechtstreek, zoals in paragraaf 3.8 van de memorie van toelichting al is aangegeven.

Het eerste en derde lid zijn uitgebreid om het mogelijk te maken dat waterschappen deelnemen in een gemeenschappelijke regeling waarmee een omgevingsdienst wordt ingesteld. Bij enkele omgevingsdiensten is dit al een feit. De formulering van het derde lid bepaalt dat omgevingsdiensten als openbaar lichaam ingesteld moeten zijn.

Het openbaar lichaam als verplichte rechtsvorm is gehandhaafd in verband met onder meer de rechtspersoonlijkheid van een openbaar lichaam dat personeel kan aannemen en ontslaan en de robuustheid van de organisatie als zodanig. De voorkeur voor deze rechtsvorm gaat terug op de zogenaamde package deal waarbij de eenduidigheid en uniformiteit van het stelsel voorop staat. Van de 29 omgevingsdiensten zijn er inmiddels 26 ingesteld als openbaar lichaam. De resterende drie betreffen zogenaamde netwerkorganisaties. Voor deze drie netwerkorganisaties is voorzien in een als tijdelijk bedoelde overgangsregeling waarbij de eenduidigheid en uniformiteit van het stelsel voorop staat. Ze kunnen in elk geval blijven bestaan tot de thans lopende onafhankelijke evaluatie is afgerond. Indien uit die evaluatie naar voren komt dat de netwerkorganisaties niet kunnen worden beschouwd als gelijkwaardig aan de als openbaar lichaam ingestelde omgevingsdiensten voorziet het voorgestelde artikel X in het intrekken van de overgangsbepaling waarmee de plicht tot het instellen van een openbaar lichaam direct van kracht wordt. Voor het vervallen van de overgangsregeling wordt het thans voorziene tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet aangehouden, 1 januari 2018. Met andere woorden: op dat moment zijn alle omgevingsdiensten een openbaar lichaam.

Op grond van het vierde lid worden de taken aangewezen die in ieder geval in het verband van een omgevingsdienst moeten worden uitgevoerd. Daarbij gaat het om het verplicht opdragen van bepaalde taken aan de omgevingsdiensten, terwijl de bevoegdheden (om besluiten te nemen) en de controle op de uitoefening daarvan bij het lokale bestuur blijven. Tot de op te dragen taken behoort onder meer de voorbereiding van handhavingsbeschikkingen voor het bevoegd gezag ten aanzien van bedrijven die onder het basistakenpakket vallen. Dat past bij het doel van de omgevingsdiensten zoals uitgedrukt in het eerste lid met de woorden «een doelmatige en doeltreffende uitvoering van taken en bevoegdheden ...... door het bevoegd gezag».

Het aanwijzen van taken voor het basistakenpakket gebeurt in principe en zoveel als mogelijk op het niveau van een algemene maatregel van bestuur.

Artikel 5.4

Volgens het bij de Kamer ingediende wetsvoorstel worden kwaliteitseisen voor deskundigheid en minimumbeschikbaarheid gesteld in een algemene maatregel van bestuur voor alle taken in het kader van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, zowel voor aan omgevings-

diensten op te dragen taken als voor niet aan omgevingsdiensten op te dragen taken.

Volgens het voorgestelde eerste lid van artikel 5.4 (dat samen met artikel 5.5 in de plaats komt van artikel 5.3 van het ingediende wetsvoorstel), zijn gemeenten en provincies verplicht voor de uitvoering van het basistakenpakket door omgevingsdiensten (waarvoor zij bevoegd gezag zijn) regels te stellen om een goede kwaliteit van uitvoering en handhaving door omgevingsdiensten te waarborgen. Dergelijke regels kunnen betrekking hebben op de kwaliteit van uitvoering en handhaving als zodanig (zogenaamde outcome-criteria) maar ook op de vervulling van bepaalde randvoorwaarden om voldoende kwaliteit te behalen, zoals de aanwezigheid van voldoende specifieke deskundigheid voor de uitvoering van een bepaalde taak (zogenaamde input-criteria).

Onder het basistakenpakket van de omgevingsdiensten vallen de provinciale VTH-taken in verband met Brzo-bedrijven en RIE 4-installaties en andere RIE-installaties (dan RIE-4). Het Besluit omgevingsrecht wordt, zoals in de inleiding aangegeven, aangepast om de nu nog gemeentelijke Brzo-bedrijven en RIE-4 installaties onder het bevoegd gezag van de provincie te brengen. In het kader van de Omgevingswet zal daarnaast worden onderzocht hoe om te gaan met de gemeentelijke inrichtingen met andere RIE-installaties (dan RIE-4).

In dit voorstel is de provincie verantwoordelijk voor het bij verordening stellen van kwaliteitscriteria waaraan de Brzo-omgevingsdiensten moeten voldoen bij de uitvoering van taken in verband met Brzo-bedrijven en RIE 4- installaties en waaraan de omgevingsdienst moet voldoen bij de uitvoering van taken in verband met niet-Brzo-inrichtingen met een andere RIE-installatie (dan RIE-4) die onder provinciaal bevoegd gezag vallen.

Voor de overige taken in het basistakenpakket zijn gemeenten en provincies verantwoordelijk voor het bij verordening stellen van regels om een goede kwaliteit van de uitvoering en handhaving te verzekeren.

In het tweede lid van artikel 5.4 is voorgeschreven dat de verordeningen voor het basistakenpakket gelijkluidend zijn op het niveau van de omgevingsdienst en dat de verordeningen van de provincies met betrekking tot de Brzo- en RIE-4-taken gelijkluidend zijn op het niveau van Brzo-omgevingsdiensten, en daarmee dus landelijk uniform zijn. In verband met de noodzakelijke uniformiteit van de gemeentelijke en provinciale verordeningen en het behoud van de reeds bestaande kwaliteit is in bestuurlijk overleg afgesproken dat VNG en IPO samen modelverordeningen voor de gemeentelijke en provinciale verordeningen opstellen. Bij het opstellen van de modelverordeningen kan gebruik gemaakt worden van de bottom up ontwikkelde kwaliteitscriteria die onder andere minimumeisen van deskundigheid en beschikbaarheid bevatten.

Een gemeente of provincie is niet verplicht om de modelverordening van VNG of IPO te volgen; een gemeente zou het bijvoorbeeld wenselijk kunnen vinden om meer waarborgen voor een goede kwaliteit in zijn verordening te regelen dan aanwezig zijn in de modelverordening. Om nu te voorkomen dat de omgevingsdiensten met tal van uiteenlopende eisen worden geconfronteerd, zijn gemeenten en provincie volgens het derde lid verplicht om hun (ontwerp-)verordeningen met elkaar af te stemmen in het verband van de omgevingsdienst en op dat niveau een gelijk speelveld te bewerkstelligen. Op landelijk niveau geldt hetzelfde voor de verordeningen van de provincies in het verband van de de Brzo-omgevingsdiensten. Onze Minister kan bij regeling bepalen dat onder bepaalde omstandigheden of in bepaalde gevallen afstemming niet nodig is; te denken valt aan de gevallen waarin (uitsluitend) de modelverordening wordt gevolgd.

Bovendien moeten provinciale staten het College van procureurs-generaal (Openbaar Ministerie) en de Minister van Infrastructuur en Milieu over hun verordening horen; de gemeenteraad moet gedeputeerde staten horen over de verordening. Er is vanaf gezien om de gemeenteraad te verplichten om het College van procureurs-generaal (Openbaar Ministerie) te horen. Het horen van het College van procureurs-generaal (Openbaar Ministerie) inzake ruim 400 gemeentelijke verordeningen leidt immers tot een te grote belasting voor het Openbaar Ministerie. In plaats daarvan wordt het College van procureurs-generaal (Openbaar Ministerie) intensief betrokken bij het opstellen van de modelverordening door de VNG (en overigens ook bij het opstellen van de modelverordening door het IPO). De opheffing van de door de commissie Mans gesignaleerde vrijblijvendheid in de bestuurlijke handhaving verbonden aan de positie van de omgevingsdiensten, geldt als belangrijke ontwikkeling in het nieuwe stelsel. Om te komen tot versterking van de handhaving van de milieuregelgeving moeten de omgevingsdiensten voldoende robuust zijn. Dit is ten aanzien van de handhavingspartners een punt van bijzondere aandacht. Om die reden wordt het Openbaar Ministerie, zoals al aangegeven, intensief betrokken. Ook de Minister van Infrastructuur en Milieu en gedeputeerde staten zijn partners in het handhavingsarrangement dat voor de betreffende omgevingsdienst is afgesproken, en moeten daarom worden gehoord.

Artikel 5.5

Volgens het voorgestelde artikel 5.5 dragen gemeenten en provincies zorg voor een goede kwaliteit van de uitvoering en handhaving van alle andere taken dan de taken die behoren tot het basistakenpakket van de omgevingsdiensten. Op welke wijze invulling aan deze zorgplicht wordt gegeven, bepalen gemeenten en provincies zelf. Denkbaar is dat zij hiervoor een beleidsplan opstellen of met de gemeenteraad of provinciale staten afspraken maken over het te behalen kwaliteitsniveau. Het kan wenselijk zijn dat daarover regels worden vastgesteld. Artikel 5.5 deelt de bevoegdheid daarvoor toe aan de gemeenteraad en provinciale staten.

Artikel 5.6

Interbestuurlijk toezicht is mogelijk op de aanwezigheid van de in artikel 5.4 voorgeschreven verordening met eisen aan de kwaliteit van de uitvoering en handhaving door de omgevingsdiensten en op de in dat artikel voorgeschreven eis van uniformiteit op omgevingsdienstniveau. Interbestuurlijk toezicht op de inhoud van die verordening is bij het ontbreken van een wettelijk kader, niet mogelijk. Wel is interbestuurlijk toezicht mogelijk op het naleven van de eigen verordening door de gemeente, onderscheidenlijk provincie. Dat interbestuurlijk toezicht wordt dan gehouden door de provincie onderscheidenlijk het Rijk, onder de voorwaarde dat de bepalingen voldoende concreet zijn.

In bestuurlijk overleg tussen Rijk, IPO en VNG is vastgesteld dat er, gelet op het ontbreken van een mogelijkheid van interbestuurlijk toezicht op de inhoud van de verordeningen, behoefte bestaat aan de mogelijkheid van een ultieme wettelijke waarborg. Hiertoe is, in lijn met de stelselverantwoordelijkheid van de Minister van Infrastructuur en Milieu, voorzien in de mogelijkheid van een algemene maatregel van bestuur voor het geval moet worden vastgesteld dat onvoldoende invulling wordt gegeven aan de zorgplicht van het eerste lid of dat de regels van gemeenten of provincies onvoldoende doeltreffend zijn. Hiertoe wordt in het voorgestelde artikel 5.6, eerste lid, voorgeschreven dat in opdracht van de Minister van Infrastructuur en Milieu en de betrokken andere Ministers (van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Veiligheid en Justitie) onderzoek plaatsvindt naar de doeltreffendheid van die zorg en

de regels. Dat onderzoek is evaluatief en onafhankelijk van aard. Het onderzoek zal onder andere gaan over de mate waarin de door de VNG en het IPO opgestelde model-verordeningen door gemeenten en provincies zijn gevolgd. Indien op basis van dat onderzoek naar het oordeel van de betrokken Ministers komt vast te staan dat die zorg onvoldoende doeltreffend is, of die regels onvoldoende doeltreffend zijn, kunnen bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van taken. Daarbij zal het Rijk de voor de betrokken gemeenten of provincies vast te stellen regels gelijk laten luiden aan de regels in de modelverordeningen. Via de betrokkenheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij de opzet van het onderzoek en de beoordeling van de uitkomsten daarvan worden de visies van IPO en VNG ter zake meegenomen.

Omdat de bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels gelijkluidend zullen zijn aan de regels in de modelverordeningen van IPO en VNG, blijft het effect van de maatregel in de praktijk beperkt tot die gemeenten en provincies die de modelverordeningen van VNG en IPO, niet (ten minste) hebben overgenomen. Het mag duidelijk zijn dat de inzet van een algemene maatregel van bestuur slechts bij wijze van ultimum remedium zal plaatsvinden. Een andere aanpak zou zich slecht verdragen met het sturingsconcept van decentralisatie en vertrouwen en de uitvoeringsverantwoordelijkheid van gemeenten en provincies. Bezien vanuit de stelselverantwoordelijkheid van het Rijk is het echter van belang dat er, indien noodzakelijk, tijdig maatregelen kunnen worden getroffen zonder dat de wet daarvoor gewijzigd hoeft te worden. Om goed in te kunnen spelen op de dynamiek van veranderingen (in omstandigheden of in regelgeving) moeten onderzoek en beoordeling op gezette tijden – het voorstel is iedere drie jaar – worden herhaald. De doeltreffendheid van de zorg en kwaliteitseisen voor de kwaliteit van de uitvoering en handhaving zijn immers geen statisch gegeven, maar mede afhankelijk van wisselende factoren en omstandigheden.

In dit opzicht verschilt het onderzoek van artikel 5.6, eerste lid, van de evaluatie die ten grondslag ligt aan het in artikel VIII van het wetsvoorstel aan de orde zijnde verslag. Die evaluatie is eenmalig en betreft de doeltreffendheid en effecten van de wet in zijn geheel. Het onderzoek van artikel 5.6, eerste lid, beperkt zich tot de doeltreffendheid van de op grond van artikel 5.4 gestelde regels en de zorg voor de kwaliteit als bedoeld in artikel 5.5, en vindt iedere drie jaar plaats.

Bestuurlijk is afgesproken dat de modelverordeningen per 1 juli 2015 gereed zullen zijn. Er wordt dan ook vanuit gegaan dat de verordeningen door gemeenten en provincies zijn vastgesteld op het tijdstip dat de wet in werking treedt.

Artikel 5.7

Volgens het voorgestelde artikel 5.7 worden bij algemene maatregel bestuur eisen gesteld aan een adequaat proces van uitvoering en handhaving (bij of in opdracht van het bevoegd gezag). Deze proceseisen waren in het ingediende wetsvoorstel verdeeld over artikel 5.3 (proceseisen aan de uitvoering) en 5.4 (proceseisen aan de handhaving). Voor de tekst van het voorgestelde artikel 5.7 is het geldende artikel 5.3 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht bepalend geweest. Dat artikel bevat de grondslag voor het reeds in het Besluit omgevingsrecht en de Ministeriële regeling omgevingsrecht uitgewerkte concept van programmatisch handhaven. Dat concept zal worden verbreed tot de uitvoering.

Artikel 5.8

Een essentiële pijler onder het VTH-stelsel is de niet-vrijblijvende samenwerking en informatie-uitwisseling door de betrokken bestuursorganen in omgevingsdiensten bij en over de uitvoering van het basistakenpakket. Hieronder valt de informatie-uitwisseling met betrekking tot gemeentegrensoverschrijdende handhaving (ketentoezicht, over grondstromen, asbestafval).

In het voorgestelde artikel 5.8 (dat in de plaats komt van artikel 5.9a in het ingediende wetsvoorstel) is de verplichting om onderling handhavingsinformatie uit te wisselen en om handhavingsinformatie te verstrekken aan het Openbaar Ministerie en de politie in het eerste en tweede lid beperkt tot het basistakenpakket.

Bij algemene maatregel van bestuur wordt ingevuld wanneer in elk geval aan de verplichting van het eerste lid is voldaan: namelijk wanneer is aangesloten op Inspectieview Milieu en wanneer bepaalde gegevens via dat medium in een afgesproken format en volgens voorgestelde standaarden binnen daarvoor gestelde termijnen beschikbaar worden gesteld. De aansluiting op Inspectieview Milieu voor omgevingsdiensten wordt daarmee de facto verplicht. Provincies, gemeenten en waterschappen kunnen vrijwillig aansluiten bij Inspectieview Milieu.

Een vierde lid is ingevoegd om de waarborgen die gelden voor de informatie-uitwisseling voor de basistaken, ook te kunnen laten gelden voor de uitwisseling van informatie over andere Wabo taken dan de taken uit het basistakenpakket.

Overigens zullen aan het eind van 2014 circa 20 van de 29 omgevingsdiensten zijn aangesloten op Inspectieview Milieu. Vervolgens wordt de planning voor de nog resterende aansluitingen vastgesteld.

De kosten van aansluiting op Inspectieview Milieu zijn inmiddels sterk gereduceerd, vooral met het oog op de kleinere organisaties. De jaarlijkse beheerkosten (€ 1 mln. per jaar) voor het functioneel beheer (belegd bij DICTU) worden betaald door het Rijk. Het technisch en applicatiebeheer is totaal € 600.000 waarbij is vastgesteld dat iedere aangesloten partij jaarlijks € 10.000 betaalt en het Rijk de rest. Als voorbeeld: bij 10 aansluitingen betaalt het Rijk dus het gat van € 500.000. De aansluitkosten zijn eenmalig € 17.000. Maar dit bedrag neemt af omdat dat de aansluiting steeds sneller en eenvoudiger gaat. (Indertijd ging het bij de aansluiting van de rijksinspecties op Inspectieview Bedrijven om € 50.000–150.000. Door centraal een aansluitvoorziening te ontwikkelen die het koppelen veel eenvoudiger maakt, konden de aansluitkosten worden verlaagd.) Verder zijn er nog eenmalige kosten van het in beheer nemen van € 10.000.

Artikel 5.9

Met voorgestelde artikel 5.9 dat in de plaats komt van artikel 5.6 in het ingediende wetsvoorstel is een verduidelijking van de coördinerende rol van de provincies beoogd. Met de regeling van deze rol in artikel 5.6 van het wetsvoorstel werd voortzetting beoogd van de provinciale coördinatie zoals deze op dit moment al in artikel 5.5 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is geregeld. Echter, door het niet opnieuw opnemen van het tweede en derde lid van het huidige artikel 5.5 kon de indruk ontstaan dat het wetsvoorstel de huidige coördinerende rol beperkt. Dat is echter geenszins de bedoeling en daarom zijn het tweede en derde lid van het huidige artikel 5.5 met deze nota van wijziging alsnog opgenomen in het nu voorgestelde artikel 5.9.

Met de «andere instanties» in het derde lid worden onder meer bedoeld de instanties die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving.

Onderdelen D, E en F

De in de onderdelen D, E en F voorgestelde wijzigingen hangen direct samen met de aangepaste volgorde en nummering van de artikelen in onderdeel C.

Onderdeel G

In de toelichting op het in onderdeel C voorgestelde artikel 5.3 ben ik al ingegaan op het doel van de voorgestelde overgangsbepaling in artikel X: het tijdelijk uitzonderen van de drie bestaande netwerkorganisaties van de regel van artikel 5.3, derde lid.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld